

强化社区调节功能 搞好流动人口计划生育管理

□ 徐 辉

一、问题的提出

人口流动量激增给计划生育管理带来的困难,是近年来全国普遍发生并且越来越严重的人口控制问题。作为主要流入地的各大中城市,尤其是沿海经济特区和开发区,在受益于流动人口为经济高速增长提供所需大量劳动力的同时,也在计划生育以及社会治安、公共卫生等方面,颇受流动人群中的无序行为之累。

造成这一现象的原因,是以往在计划经济体制下形成的以公有制企事业单位为重心的城市计划生育管理模式,已经难以适应多种经济形式的出现,以及由此导致的人口流动量剧增的城市经济和人口新格局,这便是流动人口计划生育管理问题的症结之所在。据此,应当从改革现有的城市计划生育管理模式入手,建立适应市场经济新形势下人口格局变化的计生管理机制,才能搞好流动人口的计划生育管理。

笔者调查了福建省厦门市流动人口最为密集而流动人口计划生育管理搞得又比较好的社区——湖里工业区,了解了他们的各项具体做法以及取得的成绩。

湖里工业区占地 11 平方公里,有“三资”企业 400 多家。现有常住人口 2.24 万人,而在区域内暂住的流动人口已多达 7.72 万人,约是常住人口的 3.5 倍。这些流动人口中的 8.2%,即 6.3 万人,是各“三资”企业的合同制员工,其余则为个体经营者或私营企业的雇工。

“三资”企业员工的计划生育管理,受到来自两个方面的困阻。一个方面是“三资”企

业的管理层。在大多数“三资”企业尤其是独资企业,管理者往往把计划生育工作视作与生产无关的事而不予支持和合作。在湖里工业区,除极个别外,“三资”企业一般都不设立计划生育管理机构。有的即使让工会或医务人员兼顾有关计划生育的事务,也规定不允许在上班时间内开展工作。管理层对计划生育工作的困阻,使得政府职能部门对“三资”企业员工的计划生育管理失去了有效的中介。因而达不到象对常住人口计划生育管理那样的成效。另一个方面的困阻来自“三资”企业的员工。他们中绝大多数甚至全部都是流动人口,有的工作单位经常变动,有的居无定所,还有个别人持有假的或伪造的计生证明。如此种种,造成社区(街道和居委会)的计划生育管理和服务,在这些人身上难以奏效和落实。正是这种“上面不管,下面难管”的两方面的困阻,容易造成“三资”企业员工的生育失控。

此外,那些从事个体劳动和受雇于私营企业的流动人口,其分散性、流动性更甚于“三资”企业员工,因而对他们的计划生育管理难度更大。

二、实践与思考

1991 年底国家计生委颁发《流动人口计划生育管理办法》以后,这项工作普遍受到各级领导机构和职能部门的重视,并逐步纳入法制化管理轨道。近年来,湖里工业区根据本社区“三资”企业多、居民中流动人口比例大的特点,针对前述“上面不管,下面难管”的情况,结合社区建设,采取了一系列强化社区调节功能、调动社区内有利于计

划生育的各种积极因素的措施,基本实现了对流动人口计划生育的有效管理。1992年至今,社区内流动人口未发现一例计划外生育现象,已婚育龄妇女的节育率达到83.4%。

近年来我国计划生育部门和人口学界,在理论研究和总结各地先进经验的基础上,提出了“人口与社区综合发展”的设想,并在若干地区进行了试验。到目前为止,“人口与社区综合发展”的理论和实践,基本上都是针对农村社区人口控制工作的。而本文所述湖里工业区采取强化社区调节功能,搞好流动人口计划生育管理的做法,实际上是在城市社区进行的“人口与社区综合发展”实践的一项尝试。他们的实践,起初并没有明确的社区发展理论作指导,主要是基于社区以下实际情况而作出的合理选择:

1. 工业区突出以经济建设为中心,按照“小政府、大社会”原则实行社会管理,因而必然地加强社区建设,健全和加强社区的各项功能。政府的行政职能,包括计划生育管理在内,部分甚至大部分逐渐向社区行为和社区服务转化,乃是社区建设的主要内容。

2. 既然“三资”企业普遍都不把计划生育工作纳入其管理体制,政府又没有法律依据可以采取行政手段要求他们象公有制企业那样设立计生领导小组和办公室,配备专职干部。那末,对占社区内流动人口绝大多数的“三资”企业员工,便无法沿用以企事业单位为重心(即所谓“条条”管理)的城市计生管理模式。故尔考虑强化以社区为重心(即所谓“块块”管理)的管理机制,按居住地流动人口的计划生育纳入社区管理就势在必行。

3. 但是,以往城市计划生育管理以企事业单位为重心,或者说是“条条”管理为主,而“块块”管理的力度相对较弱。街道、居委会的计生管理,由于人员和经费较少,加上管理水平较低,这种状况自然不可能对人数众多、居住分散、流动性大的流动人口实

行有效的计生管理。因此,必须采取种种措施,强化社区计生管理力度,提高计生服务质量,以适应新的城市人口格局。

湖里工业区的具体做法,概括起来可以表述为:健全社区计生管理网络,加强社区综合治理,搞好社区计生服务,引导社区生育文化。

1. 健全社区计生管理网络。湖里工业区在街道和居委会两级组建了专门的流动人口计划生育管理网络。街道办事处成立了“流动人口计划生育管理领导小组”,由党政领导担任组长,成员有公安、工商、劳动、城建和计生部门的负责人。同时下设“流动人口计划生育管理站”,并在各居委会设立“管理小组”,配备专、兼职人员,具体实施管理。街道还在各派出所设“审检站”,在流动人口申报暂住户口时,负责审检他们的婚育、节育证明书。此外,街道还成立了一支专职“巡检队”,负责经常性的流动人口计生巡视检查工作。又设若干“流动人口孕情举报箱”和举报电话,收集群众的举报信息,并及时查处。这样,便在社区内形成了一套有决策机构、工作机构和信息反馈机构的分层次、多功能的管理网络,保证了流动人口计生管理工作的顺利运行。

2. 加强社区计生综合治理。流动人口计划生育管理涉及面广,单靠计生管理部门的力量显然不够。因此,街道办事处十分重视发挥各有关部门的职能作用,协调配合,齐抓共管,综合治理。

公安部门除配合搞好暂住人口计生证明的审检手续外,还重点加强对私房出租户的管理和整顿。与房主签定协议书,严格要求房主租房时必须负责查验房客的生证明,并保证房客不发生违反计划生育的行为。工商、建设、劳动部门在办理营业执照、临时用地许可证、务工许可证时,都要审验计生证明,对无证者一律不予办理。此外,街道还对各居民点实行不定期突击检查,审验证

件, 查处计划外孕情。

3. 搞好社区计生服务。街道和各居委会重视提高对流动人口计划生育药具、技术和医疗服务的质量。根据流动人口居住分散的特点, 在社区内设立了 10 多个避孕药具供应点。各医院和计生服务站均为流动人口育龄妇女提供查环查孕、节育技术以及妇科病普查等服务。各居委会均建立流动人口计划生育台帐, 每人设卡一张, 及时记录已婚育龄妇女的生育、节育及其变动情况, 每月向街道计生办报表一次, 搞好信息服务。

为了保证优质服务, 街道和各居委会还在上级主管部门的支持下, 设法筹集足够的经费和认真搞好计生管理人员的培训。近年来, 社区用于流动人口计生“四术”等服务的经费已达近 10 万元, 每年进行二三次街道和居委会计生干部的业务培训。

4. 引导社区婚育文化。湖里工业区注意结合精神文明建设。宣传人口与计划生育知识和各项方针政策, 引导流动人口转变婚育观念。计生部门联合文化、宣传、妇联、共青团、学校等部门, 开展形式多样、内容丰富的宣传教育活动, 象大规模的街头宣传、咨询活动等。在流动人口集中的居委会办婚育学校, 采取授课、观看录相等方式较系统地开展人口与计生基础知识教育。此外, 还重视面对面的说服教育工作, 做耐心细微的思想工作, 收到了良好的效果。

社区还在流动人口中成立计划生育协

会, 促进先进的婚育文化的传播。如“个体工商户、私营企业计划生育协会”有会员 6000 多人, 协会将会员的经济利益与他们的生育行为联系起来做宣传教育工作, 收到较好效果。该协会成立 3 年多来, 会员中无一例违反计划生育的。社区还依法在“三资”企业中相继组建计生协会, 协会在工余时间配合职能部门的工作举办各种活动, 为员工婚育观念的转变起了良好的作用。

当前, 在市场经济大潮的冲击下, 我国城市计划生育工作不仅面临着非公有制企业增多、人口流动量增大造成的困难, 而且还出现了诸如企业经营不善, 或成片房屋拆迁, 造成大量人员长期脱离原单位计生管理, 以及由于经营机制转换, 导致企事业单位计生管理力度减弱等一系列新问题。况且, 从长远来看, 解脱包括计划生育工作在内的社会事务的负担, 使之专注于生产和本职工作, 乃是公有制企事业单位深化改革的方向。这一切都要求将以往在计划经济体制下形成的以企事业单位为重心的城市计划生育管理模式, 逐步向以社区为重心的管理模式转变, 以更好地适应市场经济的新形势。湖里工业区强化社区调节功能, 搞好流动人口计划生育管理的实践, 无疑是这方面的一项有益的尝试。

(作者单位: 厦门大学人口所)

〔责任编辑: 盛 朗〕

本刊征集新闻图片稿

为生动、形象地展示我国在人口与计划生育领域的工作成绩; 真实地记录广大计划生育工作者全心全意为群众服务的精神风貌, 本刊特向广大读者征集新闻图片稿。图片内容包括国内外重要会议、出国访问、国外来访、科研活动、考察与项目调查、经验介绍、大型庆祝活动, 凡是涉及计划生育与人口、社会、经

济、资源、环境的内容均可。

照片要求内容真实、有特色, 画面清晰, 黑白、彩色照片均可; 并写一简短说明, 交待事件发生的时间、地点和人物。

来稿请寄北京 (100081) 海淀区大慧寺 12 号《人口与计划生育》编辑部收, 并请用正楷写清来稿人的通讯地址、单位、作者姓名, 以及电话、邮政编码。稿件一经采用即付稿酬和样刊。

《人口与计划生育》编辑部